

## 国際NGOとローカルNGOにおけるパートナーシップと オーナーシップの考察：シエラレオネの教育開発 を事例として

著者	西向 堅香子
出版者	法政大学サステイナビリティ研究教育機構
雑誌名	サステイナビリティ研究
巻	2
ページ	39-56
発行年	2011-08-30
URL	<a href="http://doi.org/10.15002/00024058">http://doi.org/10.15002/00024058</a>

国際 NGO とローカル NGO における  
パートナーシップとオーナーシップの考察  
—シエラレオネの教育開発を事例として—

Examining Ownership and Attempts to Achieve a Good  
Partnership between International and Local NGOs:  
the Case of the Development of Education in Sierra Leone

西 向 堅香子  
Mikako Nishimuko

Abstract

---

This paper examines the roles and relationships concerning donor and recipient Non-governmental Organizations (NGOs) in the provision of education in Sierra Leone. Since the post-conflict government's capacity to provide educational services remains weak, international and local NGOs have greatly contributed to the development of education. As local NGOs can identify the grassroots needs and international NGOs have a strong financial basis, collaborative work between them can reach more people and reflect the needs of local people more than would otherwise be the case. This study argues that although the financial dependency of local NGOs is a constraint on establishing "ownership" on the part of aid recipients, their relationship shows some indications of improvements, particularly in terms of local NGOs' gaining some autonomy, confidence and professionalism, which are necessary for achieving genuine dialogue and partnership with the international NGO. This study is based on the author's field research which involved interviews with, and questionnaires completed by the international and local NGOs.

*Keywords:* NGOs, Ownership, Partnership, Sierra Leone

要 旨

---

本稿は、現地調査を基にシエラレオネの教育開発における国際 NGO とローカル NGO の役割と関係性を検証し、近年国際社会で強調されている開発における「良いパートナーシップ」とは何か、そして「パートナーシップ」はレトリックを超えて実際に構築されているのかについて考察する。最貧国であるシエラレオネは今なお初等教育完全普及においてアクセス、教育の質、公平性の面で大きな課題を抱えている。国連ミレニアム開発目標に沿って策定された貧困削減戦略文書が開発における市民社会組織の参加を推進しているのに加え、紛争後国の政府が教育サービスを提供する行政・財政能力が弱いこともあり、NGO は教育開発分野において

大いに貢献している。NGO の活動は学校校舎の建設と再建、教材の提供、教員養成支援にとどまらず、地域コミュニティで社会的弱者への教育の重要性や人権の認識を高める啓蒙活動などにも及ぶ。ローカル NGO がコミュニティの人達のニーズの特定に強みを持つ一方、国際 NGO は安定した財政基盤があるため、両者が協働することにより、コミュニティのニーズを反映した活動をより多くの人を対象として展開できる。また本稿は、本研究が調査対象とした NGO が「パートナーシップ」についての概念としては理解していたものの、ローカル NGO の国際 NGO への資金依存は彼らのプロジェクトにおける「オーナーシップ」確立と国際 NGO との「良いパートナーシップ」構築に影を落とし得ることを明らかにした。しかし、その一方でローカル NGO が自律性、自信、プロフェッショナリズムといった真の対話とパートナーシップ構築に必要な側面を一定程度持ち合わせていることを挙げ、本稿は、ローカル NGO の能力強化こそが、ローカル NGO と国際 NGO が「良いパートナーシップ」を構築する上での鍵となると論じる。「より良いパートナーシップ」を築いた上での彼らの活動は、地域のコミュニティの声をより反映しより効果的なものにし、その成果はコミュニティにとって持続可能なものになるであろう。

キーワード：NGO、オーナーシップ、パートナーシップ、シエラレオネ

## 1. はじめに

途上国の持続可能な発展と貧困の削減は、国際社会が取り組むべき最大の課題であるが、この開発課題を1つの共通の枠組みにまとめた開発目標が、2015年を達成期限と定めた「国連のミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）」である。この世界的公約とも言える MDGs において、第2目標の「初等教育完全普及（Universal Primary Education: UPE）」のみならず、第3目標に「ジェンダーの平等と女性のエンパワメント推進のための教育における男女格差の解消」と教育の重要性が訴えられているのは、教育の普及はそれ自体が目標であると共に、教育は人間が生きていく上で選択の幅を広げるのを助け、貧困削減、雇用創出、社会参加に大きく役立つエンパワメントの手段でもあるからである。

しかし、途上国の教育開発に取り組む際、立ちはだかる大きな課題の1つに、教育における公平性の欠如がある。これは、貧富による格差、性別の違い、都市と農村部という異なる生活環境などにより生じているが、この公平性の欠如を克服しない限り、持続可能な教育開発を実現するこ

とはできない。非政府組織（Non-governmental Organizations: NGOs）を含む市民社会組織はこうした社会的に弱い立場にある層へも教育を普及させるべく取り組んでいる。

Nishimuko (2010) が明らかにしたように、最貧国であるシエラレオネの初等教育は、教育へのアクセス、教育の質、教育の機会の公平性と3つの主要課題を抱えているが、これらは密接に絡み合っている。内戦を終えたシエラレオネ政府は、UPE を達成すべく各援助国や援助機関などと協力して政策面の改善に取り組んでおり、新カリキュラムや初等教育無償化政策を導入するなどして教育改革を推進している。政府はラジオなどのメディアを通して、大規模な「Free Education Campaign」も行ってきた。この結果、42%だった内戦直後の純就学率は、小学1年生の純就学率に限ると2005年には87%にまで改善した（IMF 2007, p.61）。しかし、国家予算の約半分を海外援助に頼るシエラレオネでは、開発において政策、財源、現場のニーズの調整が徹底されておらず、多くの学校は教室、教材、教員の不足を抱え、教育の質の低下の著しさは深刻な問題である。これは、多くの児童が教科書も手にせず教室一杯に

座っているにとどまらず、学校不足を解消するための2部制を取ることに伴う授業時間確保の困難さ、それでもなお「管理」し切れない程の児童を抱えることによる教員のストレス及び不十分な待遇、劣悪な職場環境による意欲の欠如などと併せ、教育の質の低下を招いている。教員の約4割は無資格・無訓練でもあり、こうした深刻な状況は特に農村部で顕著である。また国民の6割が貧困層（補注1参照）にあるシエラレオネでは、子供の教育を労働との天秤にかけ、家計の負担に見合わない教育の質の低さを背景として通学に非協力的な保護者が少なく、貧困家庭児童の中には就学登録はしたものの、日常的に通学しない児童がいるなど、公平性に問題もある。これは、初等教育無償化政策が導入されても、政府から学校への助成金が不十分なために、学校が独自に授業料や試験料、学校施設費など様々な名目で保護者に徴収する「学校代金」と呼ばれる教育費が存在するため、貧困層にとって子供を学校へ行かせるのは容易でないからである。こうした場合、家計と子供の数によっては男児を優先させることが少なくない。また、農村地域では、学校までの遠距離通学中の怪我や病気、事故の危険性、及び何かあっても病院に行くこと自体が距離の面でも費用の面でも難しいなど他の要因と併せて考慮し、保護者が子供の規則的な通学を阻むことすらある。これも女兒の場合に特に顕著である。さらにシエラレオネでは、11年に及ぶ内戦の間、学校へ行く機会を失っていた世代がある。こうした初等教育就学適齢期を過ぎた青少年は、家計を支えねばならない実態や、年齢相応に生計を立てることが期待される世間からの目、並びに若年の者と就学をともにすることへの自尊心のジレンマから、就学登録をしても卒業まで規則的に通学するのは容易でない。特に最終学年の試験で留年となった場合、彼らの多くが中退する傾向にある。このように、シエラレオネは、世界目標であるUPEにおいて、就学率という数値目標では著しい成果を上げているものの、規則的な通学を伴う教育へのアクセス、教育の質、公平性という連関する3つの大きな課

題を抱え、中でも、貧困家庭児童、農村在住児童、女兒、内戦のため教育を受ける機会を失っていた就学適齢期を過ぎた年長児童がこれらの公平性における弱者になっている（Nishimuko, 2010）。

このように、シエラレオネの教育は大きな課題を抱えている訳だが、政府の教育サービスを提供する行政・財政能力が不十分な上、MDGsと連携して策定された貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）が市民社会組織の参加を推進していることもあり、シエラレオネでは市民社会組織、中でもNGOが精力的に活動を展開している。詳細は後述するが、学校の建設・再建、教材の提供、教員養成の補助、地域コミュニティで社会的弱者に教育の重要性の認識を高める啓蒙活動など、教育普及を目的とする彼らの活動は、同国の持続可能な教育開発の大きな下支えになっている。今やNGOは国際協力分野でその活動実績から大きな存在なのだが、NGOの役割、発展、台頭は国際開発における歴史的背景に依っている。

1970年代頃はインフラの整備や技術移転などを通して経済成長と工業化を推進すれば、途上国も「離陸し（take off）」、その経済成長による恩恵は国民各層に「滴り落ち（trickle down）」、貧困は解消されていくという「近代化論」に基づいた開発援助アプローチが主流であった。一方80年代には衣・食・住・医療・教育など人々の生活の基盤に係わるニーズに対応する「ベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHNs）」、貧困を人間の潜在的能力や自由の問題と絡め、潜在能力を発揮し自ら生き方を選択し貧困から脱していく「潜在能力（capability）アプローチ」が注目され、開発の在り方の再考を促した。しかしこの80年代には、民営化と市場経済化が推進され、途上国ではマクロ経済政策を改善するため、市場メカニズムに依拠しながら経済の自由化と小さな政府を目指した構造調整政策が実施され、セーフティ・ネットはこれら市場原理に基づく開発の中から排除されていき、BHNsを支援するNGOの果たす役割は大きくなっていった。そしてこの概念を引き継

ぎ、80 年台後半からは「開発の基本的な目標は人々の選択肢を拡大すること」に注目する「人間開発アプローチ」や市民参加を重視する「参加型開発アプローチ」が強調されるようになった。こうしたパラダイム変化と共に、国際協力分野における NGO の役割の重要性は一層高まった。時を同じくして、冷戦を終え 90 年以降は、民主化支援が政府開発援助 (Official Development Aid: ODA) の重要課題となり、欧米政府は民主化促進者としてこれまで以上に ODA の供与を NGO を通して行うようになった。この頃、参加型開発の重要性が訴えられると共に、開発における主体者、そして関係性が問われるようになっていった。2000 年には国連ミレニアム・サミットで全加盟国が MDGs の 2015 年までの達成を誓約し、政府、国際機関、企業、NGO などの市民社会の参画と連携が訴えられた。その後次々と策定された PRSP は、国際通貨基金 (International Monetary Fund: IMF) や世界銀行によって推進され、途上国がコンディショナリティ (補注 2 参照) を押し付けられた構造調整政策の反省を受け、途上国政府のオーナーシップの下、ドナー、NGO を含めた市民社会、民間セクターなど幅広い開発における主体者が参画して作成し、自国の貧困削減を目標に取り組む政策を策定した開発戦略書である。この PRSP は MDGs の達成を目指した包括的開発フレームワーク (Comprehensive Development Framework: CDF) を実施する上での重要な手段にもなっているため、各国が策定した PRSP においては、MDGs の目標である貧困、教育、保健医療、ジェンダー、権利、環境の分野は重要課題である。また、政府のリーダーシップの下、市民社会組織や民間セクターを含む全てのステークホルダーが「オーナーシップ」を持ち、「良いパートナーシップ」を築きながら開発を進めることの重要性が唱えられている。

NGO にも、「北の NGO」、「国際 NGO」、「ドナー NGO」などと呼ばれる本部を先進国に置く NGO と、「南の NGO」、「ローカル NGO」、「レシピエント NGO」などと呼ばれる本部を活動拠点であ

る途上国に置く NGO がある。この NGO の役割や活動形態、南北の NGO の関係性も、時代と共に変化している。80 年代頃までは、多くの国際 NGO は活動を展開する途上国においてそれぞれ独自に開発プログラムを展開していたが、その後国際 NGO が資金面と技術面の援助を担い、ローカル NGO が現地でのプロジェクトのほとんどを実質的に担うことが多くなった。ところがこうした関係性においては、時に南のローカル NGO が北の国際 NGO と契約を結び、北の NGO の意図に沿う形で活動を遂行するサービス・デリバラーに終始し、本来の目的であり、かつ強みであった筈の地域に密着しニーズに応じていく活動からかけ離れてきている、という批判も少なくない。(Smillie and Helmich eds. 1999; Hudock 1999)。これは、「契約型」の関係性による活動は、資金調達において現場レベルでのニーズの不整合を生じ、サービス受益者であるコミュニティと南の NGO の関係性を弱め、また資金に付随する管理上の手続きに関する報告書作成に伴う時間と労力が莫大に費やされるからである (Hudock 1999)。こうした批判を受け、国際 NGO は自らの介入を省みて単なる資金面や技術面の援助にとどまらずに、ローカル NGO の能力強化を見据えつつ共通の目標に向かって協働するパートナーシップを重視するようになってきた。また持続可能な開発には、地元の当事者自らの主体的アクションが不可欠であるという認識から、開発における一連のプロセスにおいて、現地の人々の能力や意思決定を尊重し主体性を重視する「オーナーシップ」の重要性が、1990 年以降の援助改革の流れの中で強調されるようになった。北の NGO は南の NGO と協働することによって、先進国の人材を派遣するよりも人件費が抑えられ、現地語と現地文化に精通するローカル NGO スタッフの能力を活用することができ、プロジェクトの成功度が高められる。また、北の NGO はプロジェクトの完了後に現地を離れることになっても南の NGO は現地に定着しているため、南北の NGO の「パートナーシップ」はプロジェクトの成果に好影響をもたら



す。ローカル NGO は地域のコミュニティと近い関係性を持つため現場のニーズの把握に優れている上、ニーズに柔軟に応え、地域コミュニティの活力を開発のプロセスに引き込むことが可能である。こうした現場での強みを持つローカル NGO と資金・技術・組織力のある国際 NGO が「パートナーシップ」を築くことで、それぞれの優位性を引き出す相乗効果が期待でき、より多くの受益者を対象として彼らのニーズを反映した活動を展開することができる。

しかしながら、いくら共通の目標達成のための協働とは言え、様々な立場からの思惑が絡むが故に「パートナーシップ」の構築は容易ではない。中でも、南の NGO の北の NGO に対する深刻な財源依存、ならびに北の NGO から南の NGO への資金・技術支援に伴うトップダウン型の政策介入はこれまでも批判の対象であった (Farrington, Bebbington, Wellard and Lewis 1993; Fowler 2000)。この「パートナーシップ」の理念に相反する対等でない関係性の背景には、南の NGO の財源依存に加え、国際開発における NGO の台頭に伴い、NGO にも成果や説明責任が求められる中で、北の NGO が南の NGO による事業推進を管理・指導する関係性が生まれやすいこともある (馬橋、高柳 2007)。こうした能力開発について Elliot (1999) は、能力構築とは、「組織もしくは個人が目標達成ができるように能力を強化させること」であり、「こうした個人と組織の能力強化は市民社会を育て草の根的開発を促進するには極めて重要である」と論じている。近年は、北の NGO が南の NGO の能力強化を通じ開発における「オーナーシップ」の確立支援の一環と言える活動は増え、南北 NGO の「良いパートナーシップ」の重要性は国際開発において強調されている。

そこで本稿においては、1990 年代にシエラレオネのローカル NGO でボランティア活動をし南北 NGO の関係性を研究した Hudock (1999) による指摘— 1) ローカル NGO の著しい援助依存、2) 国際 NGO などのドナー主導でドナーの意向を反映した活動体質、3) ドナーによるローカル

NGO の活動能力の阻害、を踏まえつつ、2000 年代においては、国際 NGO とローカル NGO がどのような関係性を構築しながら協働しているのか、例えば依然ローカル NGO はドナーの意向を反映した下請け的活動をしているのか、関係性の質に変化は生じたかに注目し、教育普及に従事する国際及びローカル NGO を事例に、彼らの教育開発における役割と関係性を「パートナーシップ」を鍵概念として検証していく。Hudock (1999) は、ローカル NGO への財源の流れ方とその過程で構築される関係性がローカル NGO の能力を決定すると論じており、本稿も財源が関係性に及ぼす影響に留意して「パートナーシップ」を考察する。以下順に、シエラレオネの初等教育の概要、調査地域の概要と研究手法、調査結果である教育開発における NGO の役割、国際 NGO とローカル NGO の関係性と続け、如何にして国際 NGO はローカル NGO の能力強化を支援し、「より良いパートナーシップ」の構築ならびに持続可能な教育開発につなげることができるのか再考し、今後の方向性を展望する。

## 2. シエラレオネの初等教育の概要

シエラレオネでは、フォーマルな教育を提供する学校は Government school、Government-assisted school、Private school の 3 つのタイプに分けられる。Government school とは教育省の管轄の下、地方自治体の教育委員会によって運営されている学校である。全体の約 8 割を占める Government-assisted school は、中にはコミュニティや NGO により運営されているものもあるが、ほぼ (全体の 75%) キリスト教系もしくはイスラム教系の宗教団体によって設立され、政府に認可され、教材、助成金、教員の給料などの面で助成されている学校である。Private school は、個人によって設立され政府からの公的支援なしに運営される学校である。シエラレオネでは、これらの全てのタイプの学校で同じカリキュラムとシラバスを用いている。

1990年にタイのジョムティエンで開催された「万人のための教育（Education for All: EFA）会議」は、シエラレオネの教育改革に大きな影響を及ぼした。それは、その会議がEFAの目標達成を目指して新プログラムを採用する発展途上国に対しては、財源支援と技術支援を約束したからであった。シエラレオネは1993年にUPEを実施し、6年間の初等学校、3年間の中等学校、3年間の高等学校、4年間の大学という6-3-3-4制の教育制度を新しく採用した。これは、シエラレオネの教育システムを西アフリカの他の英語圏の国々のシステムと試験制度も含めて統一したものである。例えば、中学校に入学するためには、小学校6学年の終わりに受ける国家初等教育修了試験（National Primary School Examination: NPSE）の結果が求められるようになった（MEST 2007）。また識字率の改善を図ると共に、女兒や地方在住者など社会的に弱い立場にある人にも教育を受ける機会を担保するために、社会のニーズに合わない授業を改訂し新たな科目を創設するなど、シエラレオネ社会の実態的ニーズや価値観に即したカリキュラムやシラバスも導入された。シエラレオネの歴史をよりシエラレオネ側から見つめ、同国の文化や伝統的な価値観を肯定的に捉える教育、また農業従事者や仕立屋など将来の仕事に役立つ職業訓練につながる教育はその一例である（GoSL 2004）。

政府はまた、EFA及びMDGsの目標であるUPEを達成させるため、教育改革の一環として2000年に初等教育無償化政策を導入した。この政策の下、政府は授業料、教材の提供、そして2001年以降はNPSEの試験料を負担するようになった。子供を通学させていない保護者、もしくは保護者に代わる立場にある者には、最高500,000レオン（補注3参照）の罰金、投獄、又は両方が科せられるよう法律の整備もされた（GoSL 2004）。さらに、シエラレオネのPRSPは2005年に正式に採用されたのだが、前述の通り、政府はこのPRSPを国際社会の目標であるEFA及びMDGsの達成と連携して作成し、その

中で、市民社会組織の積極的参加を強く推進している（GoSL 2005）。PRSPの教育部門においては、ドナーの支援も受けUPEプログラムを遂行するために予算も増額しており、国家予算の約23%を教育部門に充てている。これは、およそ10年前には8.7%程であったことを鑑みると、かなりの改善である。さらに、2015年まで48から50%の経常経費は初等教育に配分され、GDP比から見ても、教育の経常支出を2004年の3.9%、2012年の5%、2015年の5.5%と、ゆるやかに増加させるよう設定されている（Bennell et al. 2004, p.77; MEST 2007, p.109-110）。

初等教育無償化政策を導入し、UPEを2015年までに達成させようとする政府の強いコミットメントは、就学登録者数を大きく伸ばし、2005年度の小学1年生の純登録者数は87%を記録した。登録者数で見ると、2001年度に659,503人であった全初等教育登録児童数は、2004年度には1,280,853人にまで増加し、僅か数年で倍増した。これは初等教育へのアクセスの改善の面で相当な進歩である（IMF 2007, p.61; MEST 2007, p.x, 22）。しかしながら、政府は依然として、財政、ロジスティックス、マンパワーの面で十分な教育サービスを提供する能力は持ち合わせておらず、それ故、学校側が必要経費を賄うために学校代金として保護者から徴収している（Nishimuko 2007, 2010）。さらに、この初等教育へのアクセスの急激な増加の裏には、提供される教育の質において深刻な悪化が指摘できる。高い教員1人当たりの児童数、校舎、教室、家具や備品、教材の不足、学習時間の不足、劣悪な雇用条件による教員の意欲の低下は極めて一般的である（Nishimuko 2007, 2010）。その上、教育省によると、国全体の初等教育修了率が60%を切り（男児で63.9%、女児で47.6%）、留年率が12.0%である（MEST 2007, p.19, 23, 38）。これは、政府が、全ての子供達が小学校を卒業するまで適切な教育サービスを提供できていないことを示している。規則的に通学していない子供達を教育システムに入れ込み、なかなか接触の持てない層の子供

達を教育システムに入れる戦略として、教育省が NGO などの市民社会組織の教育開発における活動に期待している所は大きい (MEST 2007)。

### 3. 調査地域の概要と研究手法

#### 3.1 調査地域の概要

西アフリカに位置するシエラレオネ共和国は、北にギニア、南東にリベリアと国境を介した小国であり、北部州、南部州、東部州、そして首都であるフリータウンを含む西部地域からなる。フリータウン半島部以外の海岸線はマングローブの林に覆われ、東部の山間地を除くほとんどの地域は木々に囲まれた高原地帯である。気候は熱帯性で、季節は主に 11 月～4 月までの乾季と 5 月～11 月までの雨季からなる。12 月から 2 月にはハマタンと呼ばれるサハラ砂漠を吹き抜ける涼しく乾いた季節風が吹く時季もある。人口は約 600 万人で、6 割以上の人々が農村部で生活をしている。また 6 割の人口が貧困層に属し、農村人口で見ると 79% という高い率で貧困層にある (Statistics Sierra Leone and ICF Macro 2009, p.1-3; GoSL 2010, p.13)。中でも、東部州と北部州は貧困率が高いことで知られている。貧困率の高さは、1991 年から 2002 年まで続いた内戦による所も大きい。

国民総所得 (Gross National Income: GNI) や教育、平均余命等から算出する国連人間開発指数を見ると、2010 年度のシエラレオネは 169 カ国中 158 位になり、数年前までは最下位にいたことを鑑みれば、徐々にではあるが人間開発の分野で改善の道を歩んでいるとも言える (UNDP 2010, p145)。しかし、農村地域は、貧困率が高いだけでなく、道路や電気の整備など基礎的インフラから教育、保健・医療、安全な飲料水を含む全てのアクセスにおいて都市部と比べてはるかに遅れており、政府や地方自治体のサービスが行き届かないため、NGO を始めとする市民社会組織が果たす役割は大きい。本研究では、首都のフリータウン (Freetown)、北部州のボンバリ (Bombali) 地区マケニ (Makeni)、南部州のモヤンバ (Moyamba) などで活動する国際 NGO であるプラン・シエラレオネとそのパートナーであるローカル NGO の活動実態、ならびに役割と関係性を把握するため、これらの地域を調査地とした。本論文では焦点を当てていない調査対象の NGO が活動していない地域の初等教育に関する調査においては、これらの調査地に加え、南部州のボー (Bo) と東部州のケネマ (Kenema) も訪れ、教育省、宗教系組織、小学校教員、児童、保護者等から質問票とインタビューも併せて行った。

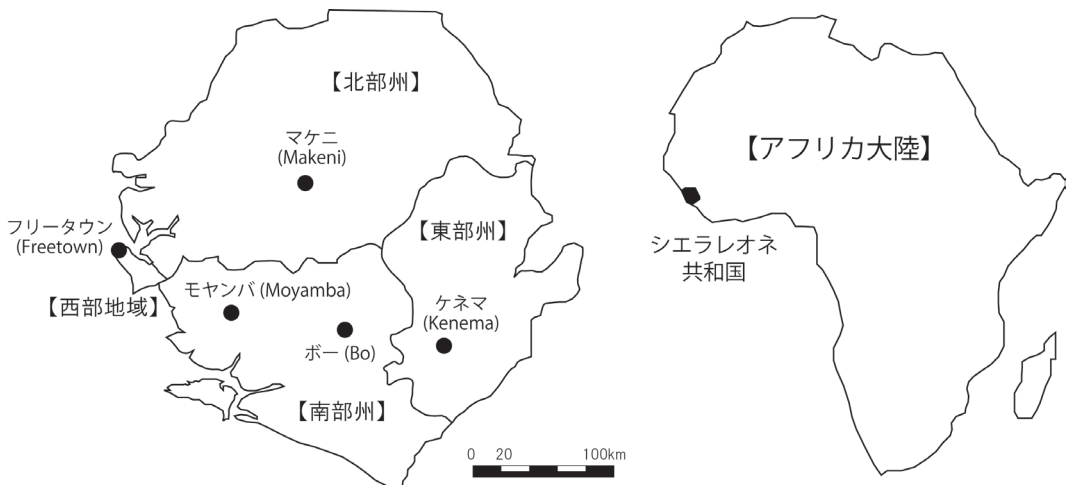


図1 「シエラレオネ共和国の地図」



### 3.2 研究手法

本研究では、シエラレオネの初等教育を中心とする教育開発分野で活動する国際 NGO とローカル NGO の役割と関係性を調査し、国際社会で推進されている「パートナーシップ」の概念がいかに浸透しているか、また行動を伴わないレトリックに過ぎないという批判のある中、本研究に参加した NGO がどのような関係を築いているのか考察するため、文献レビュー、質問紙調査、参与観察、インタビューによる調査を行った。対象とした国際 NGO は、英国に本部を置くプラン・インターナショナルの一員であるプラン・シエラレオネである。プラン・シエラレオネを選んだ理由は、彼らは、世界銀行、アフリカ銀行、ユニセフに次ぐシエラレオネの教育分野における 4 番目の援助規模のドナーとして国際 NGO 最大規模で活動を展開しているからである。そのプラン・シエラレオネのパートナーであるローカル NGO、Community Animation and Development Organisation (CADO)、Forum for African Women Educationalists (FAWE)、Pikin to Pikin Movement も本研究における主要な参加者である。プラン・シエラレオネの 3 つの事務所、CADO の 2 つの事務所、FAWE の 3 つの事務所、Pikin to Pikin Movement の 2 つの事務所を調査の対象としたため、本稿においてドナーもしくは国際 NGO のサンプル数を 3、レシピエントもしくはローカル NGO のサンプル数を 7 とする。尚、以下 4.2 の国際及びローカル NGO の関係性についての調査結果は「パートナーシップ」に大きな影響を与えている財源の支援と両者間の関係性に焦点を当てているため、ドナーとレシピエントという表記を用いている。現地調査は 2005 年 4 月から 7 月まで実施し、NGO のフィールドへの同行、NGO が支援する現職教員の再教育講習などのワークショップも見学した。

## 4. 調査結果

### 4.1 教育開発における NGO の役割

シエラレオネの教育部門において最大規模の活動を展開する国際 NGO であるプラン・シエラレオネは、同国の教育改革を以下の側面で支えている。1) トイレや井戸を含む小学校校舎の建設と再建 2) 学校備品の提供 3) 無訓練や無資格の教員を対象とした教員養成を目的としたワークショップの実施 4) 居住する町を出ることができない無資格の教員を対象とした教員養成の通信教育の支援 5) 現職教員を対象に再教育講習の提供 6) ペンやチョーク、教材・教科書、記録帳といった事務用品の提供 7) サッカーやバレーボールなどのスポーツ用品や縄跳びなどの遊具類の提供（補注 4 参照） 8) 平和教育や健康教育の推進 9) プラン・シエラレオネと目標を共有するローカル NGO の活動支援 10) 教育省の能力強化 11) シラバスの改訂と印刷の支援、などがある。ローカル NGO は地域のコミュニティにより近い形で教育開発に取り組んでおり、彼らの活動は以下の通りである。1) 学校とコミュニティを対象としてニーズ・アセスメントの調査・特定 2) 学校やコミュニティでの平和教育と健康教育の推進 3) ドレス作りやパン作り、染め物といった職業訓練機会の提供 4) 人権や女兒の教育といった社会的重要課題の啓蒙活動 5) 地域の人達の社会参加の促進を意図したイベントの実施 6) ローカル NGO 同士のネットワークの強化 7) プラン・シエラレオネによる支援の実行力を高めるための包括的な取り組み、などがある。

前述したが、初等教育無償化政策を始めとする教育改革は就学者数を大きく増加させた。その急激な増加は、2001 年の 1 : 37、2004 年の 1 : 52、2005 年の 1 : 67 という教員 1 人当たりの児童数の変化からも見て取れる（UNESCO 2005, p.269; GoSL 2006, p.62）。プラン・シエラレオネはシエラレオネの数か所地域で活動を展開しているが、南部州のモヤンバー帯をモデル地区と設定し、

2005年5月の時点で400校以上の小学校を支援するほど大規模に学校の建設・再建、備品や教材などの提供、教員訓練支援といった活動を展開している。その大規模な活動の成果の一例として挙げられるのが、他地区と比較して一定程度低く抑えられていると言える教員1人当たりの児童数である（補注5参照）。政府が推奨する教員1人当たりの児童数は1:40以下だが、本調査全体においては、たった8.8%の教員しかそれを満たしていない。しかしながら、モヤンバでは、8割近くの教員が1人当たり60人以下の児童数に抑えられていて、他の地域に比べて比較的恵まれている。フリータウンは首都であり、ボーは2番目に大きい町であるので、これらの地域は比較的インフラの整備が早く進み、それに伴い国際援助団体も他の地域と比べて入りやすいことを考慮すれば、モヤンバの教員1人当たりの児童数が一定程度抑えられているのは、プラン・シエラレオネの大規模な校舎建設によると言える。貧困率の高いシエラレオネ北部のマケニや東部のケネマでは、100人以上の児童を受け持っている教員数が多く、特に内戦による傷跡が一段と深いケネマでは半数以上の教員が該当していた。こうした現状を受け、プラン・シエラレオネはマケニ等でも活動しているが、モヤンバほど大規模な活動は展開しておらず、今後の課題も少なくない。

さらに、教室内の深刻な混雑を軽減するためにシエラレオネでは一般的に2部制を採用しているが、驚くことに、モヤンバでは2部制を導入している小学校は1校もない。2部制を用いることの弊害は、校舎の使用時間に制限が生じるため、シラバスに沿った学習時間を十分に確保するのが非常に困難な点が挙げられる。NGOなどの支援を受けていない学校のほとんどは、インフラ、安全面、設備や教材等の面で大きな問題を抱えており、こうした学校と比較すると、いかにプラン・シエラレオネの活動が教育環境に及ぼす影響が大きいか見て取れる。実際、彼らは校舎の建設や再建、教材や備品、遊具の提供に留まらず、約4割の教員が無資格や無訓練なため、これらの教

員に教員養成のワークショップや通信教育の機会を提供したり、現職教員に再教育訓練の機会を提供するなどしており、教育開発において彼らの果たす役割は非常に大きい。こうした活動は教室内の現場にも反映されていて、他の地域では教員ですら自分専用の教材を持っていないこともあるのに、モヤンバの子供達は自分専用の教科書を持って授業を受けていた。政府も、国全般で児童に教科書が十分に行き渡っていないことを認識しているが、モヤンバにおいては、プラン・シエラレオネが政府に代わって配布しているのでモヤンバの状況は明らかに他の地域と異なっていると指摘している（GoSL 2008）。さらに、政府は30年ほど前に廃止した地方自治制度を復活させ、2004年以降少しずつ教育行政機能を地方の行政当局に分散させる取り組みを進めているが、プラン・シエラレオネはこの地方の行政当局の能力強化も支援している。また、政府はコミュニティによる学校の運営における人的・物的支援の促進及び地域コミュニティと学校との架け橋となるように全ての小学校に学校運営委員会を設置し、プラン・シエラレオネは、この組織の在り方や運営の諸課題への取り組みを含めた学校運営委員会の能力強化も支援している。CADOやFAWE、Pikin to Pikin MovementといったローカルNGOは、プラン・シエラレオネがこうした地域での教育開発に取り組む際のニーズを特定するなどしてプラン・シエラレオネの活動を支えている。また、ローカルNGOは、コミュニティ・レベルで平和教育や健康教育を推進したり、職業訓練の支援や、女兒教育の重要性や障害者や弱者の人権問題といった重要課題を啓蒙する活動をしている。一例としては、支援している学校に設立したPeace clubやHealth clubの活動がある。Peace clubのメンバー児童は平和をテーマとした劇を作りコミュニティで上演したり、Health Clubのメンバー児童はローカルNGOと一緒に健康に関するアドバイスや注意事項を学校やコミュニティに普及し共有する活動に取り組んでいる。NGOによるこれらの活動は、教育環境の改善、規則的な通学の促進、

教員と児童の学習意欲のみならず、ひいては社会や生活を形作ってゆくために欠かせない事柄として、例えば地域コミュニティの一員としての誇りや自尊心、権利や義務といった意識の涵養なども行い、教育開発と社会参加を包括的に幅広く支えている。

## 4.2 国際及びローカル NGO の関係性

本研究に参加した国際 NGO とローカル NGO は互いにパートナーとして、貧困削減、UPE、識字率の改善、女子教育の普及、子供達とコミュニティのための教育、子供と弱者を中心としたアプローチ、といった共通の目標とアプローチを共有している。ローカル NGO は開発プロジェクトに取り組むにあたり国際 NGO から財源の援助を受けているわけだが、その内訳は、プロジェクトの資金に加え、車にバイク、事務所の家賃、家具や備品、自家発電機、コンピューター、光熱費、スタッフの給料を含む。ローカル NGO が国際 NGO の支援でプロジェクトを立案し、遂行する典型的な過程は、以下の手順を踏む。①双方の NGO がプロジェクト立ち上げの可能性について話し合う ②ローカル NGO がコミュニティや学校へ行きニーズを調査し特定する ③ローカル NGO が提案書を書き国際 NGO に提出する ④国際 NGO が提案書の内容を承認する ⑤双方の NGO が契約書にサインをする ⑥ローカル NGO がプロジェクトを実施する ⑦ローカル及び国際 NGO でプロジェクトをモニターし評価する。ローカル NGO と国際 NGO は定期的に現場に通い、進捗の確認と仕事内容の監査を行っている。プロジェクトの財源がプラン・インターナショナルの一員である英国やオランダなどのプランから賄われる場合は、これらのスタッフからの視察が入ることもある。ま

た、プラン・シエラレオネはモニタリングと評価を目的に監督役が頻繁にフィールドと事務所を訪れ、プロジェクトが適切に遂行されているか、会計処理が透明性を持って適切になされているかを監督する。ローカル NGO は毎月及び四半期に一度と各種報告書を作成しプラン・シエラレオネに提出し、定期的に打ち合わせの場を設けプロジェクトの進捗状況について話し合う。このようにして、国際及びローカル NGO は教育開発に関する共通の目標に向かって協働している。

1990 年代以降「パートナーシップ」という語が頻繁に用いられているように、国際社会は、この 20 年ほど援助を受ける側が「オーナーシップ」を確立した上で開発のための良いパートナーシップを構築するよう推進している。前述のように、本研究の参加 NGO は共通の目標とアプローチを共有した上で、協働しているのだが、彼らが抱く「パートナーシップ」と「オーナーシップ」についての認識は、以下のようにまとめられる。

- 1) パートナーシップとは、共通の目標と利益のために一緒に働くことである
- 2) パートナーシップには、アイディア、資源、責任の共有を伴う
- 3) パートナーシップには、相互の理解、尊重と信頼を伴う
- 4) オーナーシップとは、資源とプロジェクトに対する管理を意味する
- 5) オーナーシップには、プロジェクトと活動に対する責任を伴う
- 6) オーナーシップには、意思決定権を伴う

これらの見方から、本研究に参加した国際及びローカル NGO は「パートナーシップ」と「オーナーシップ」について概念としては理解していると言える。

表 1 国際 NGO に対する回答者の見方 (ドナー N=3、レシピエント N=7)

	ドナー	パートナー	よく分からない
ドナー	0	3	0
レシピエント	3	3	1

しかしながら、財源支援が北と南の NGO の関係性、すなわち「パートナーシップ」に影響を及ぼすことから、ローカル NGO に財源支援をするブラン・シエラレオネについてドナーとしての認識とパートナーとしての認識のどちらが強いのか双方の NGO に聞いてみたところ、表 1 に示されるように、双方の認識が異なっていることが分かった。

ドナーの立場にある参加者は皆、明確に自分達をローカル NGO のパートナーと見なしたが、ローカル NGO の見方は半々に分かれた。このことから、国際及びローカル NGO 双方とも概念としての「パートナーシップ」については一定の理解を有しているものの、何故ドナーとレシピエントとで彼らの関係性における認識にギャップが生じるのかという問いは、パートナーシップを考える上で重要である。言い換えると、本研究参加者は、パートナーシップとは、相互の理解、尊重と信頼を持って、アイデア、資源、責任を共有しながら、共通の目標と利益のために協働することと指

摘しているものの、この概念をプロジェクトを通して体现するのは容易ではないようである。

つまり、このパートナーシップとオーナーシップについての概念の認識と実践に関するギャップの裏にある要因を考察することによって、近年の開発におけるドナー及びレシピエント NGO の関係性について深く理解することができるであろう。

ドナー及びレシピエント NGO の「良いパートナーシップ」を構築する動きは、過去のコンディショナリティを伴う開発アプローチの反省からくるものである。つまり、近年のドナー及びレシピエント NGO の開発における関係が、公正かつ効果的でコンディショナリティのないパートナーシップの構築を導くものであり得るかどうかを考察する必要がある。下記の表 2 は、ドナーによる「コンディショナリティ」もしくは「暗に課せられる強制」は過去のものになったか、もしくは進行中であるのかについての双方の NGO の見解を示している。

表 2 ドナーによる「コンディショナリティ」ないし「暗に課せられる強制」についての回答者の見方（ドナー N=3、レシピエント N=7）

	過去のもの	進行中	よく分からない
ドナー	0	3	0
レシピエント	2	4	1

驚くことに、全てのドナーが、何らかのコンディショナリティもしくは暗に課せられる強制は残っていると認めていた。レシピエントの見解は分かれたものであった。ドナーは以下のようにコメントして何らかのコンディショナリティが存在することを認めている。

‘According to a project and amount of fund, it is not really forced, but to some extent, still exist’.

（プロジェクトや資金額により大いに強制されているわけではないが、それでもある程度はコンディショナリティは存在する）

‘It depends on the type of conditionality, but it has to be in agreement mutually, and everyone should be clear before getting started’.

（コンディショナリティの種類にもよるが、最終的には双方の同意が必要で、プロジェクトに取りかかる前に誰もが明確に理解しているべきである）

レシピエントの以下のコメントからもコンディショナリティの存在とドナーに依存している関係性は明らかである。

‘Funds arriving already tagged. For



instance, they will say this money is for school construction or agriculture, but maybe these are not the people's needs'. (資金はタグ付きで入ってくる。例えば、このお金は学校建設だとか農業プロジェクトだとか言うのだけれど、これらは人々のニーズではないかもしれない)

'They give you their conditions on what to do with the money they are sending, and areas they want the project to take place and also their target groups'.

(お金の使い道やどの地域でこういったグループを対象としたプロジェクトをなどと条件をつけてくる)

'Without financial assistance, we can hardly implement our projects. We cannot maintain our staff, salaries, and other logistics required'.

(財源の支援なしには私達はプロジェクトを遂行することがほとんどできない。スタッフ、お給料、その他必要なロジなどを維持

できない)

上記のコメントから、ローカル NGO が国際 NGO からの資金を前提に活動することで、ドナーの意向を反映させ、現場のニーズを最優先することができないケースもありうるという立場の難しさが感じ取れる。

このように、国際 NGO の資金援助は、ローカル NGO がオーナーシップを確立すること、および援助依存体質を克服し真のパートナーシップを構築することの実現可能性を低下させる。この仮説を検討するために、本研究参加者に資金援助はドナーからレシピエントに何らかのプレッシャーを与え、ローカル NGO のオーナーシップを弱める要因となるかについて、調査対象者にヒアリングをした。表3はその結果を示したもののだが、資金援助依存がもたらすオーナーシップへのマイナス影響を指摘するものもある一方、ローカル NGO のオーナーシップを弱められたり自律性を得ることを阻まれたりすることはないという声も上がり、意見は二つに分かれた。

表3 援助がローカル NGO のオーナーシップを弱めることについての回答者の見解  
(ドナー N=3、レシピエント N=7)

	同意する	同意しない	よく分からない
ドナー	1	2	0
レシピエント	4	3	0

具体的には、ドナーからの資金援助によってレシピエントのプロジェクトにおいてオーナーシップの低下を示すコメントは以下の通りであった。

'They have donor demands. That is, they suggest location, beneficiaries etc. The reporting system and disbursing of funds are stereotyped'.

(国際 NGO はドナーとしての要求を持っている。つまり、彼らは場所や受益対象者をそれとなく言うてくる。報告書の作成方法と資金の使い道はその典型的な例だ)

'A toilet project is needed in village A, but the funds proposed are requested for school construction. So the implementing partner's activity is redirected altogether. They come with indicators and dictate the manner in which funds are disbursed'.

(A 村でトイレのプロジェクトが必要だとしても、提案書の資金の使い道として学校建設を要請してくる。だから、パートナーの活動を実践するということは全体的に見て

方向性を変えることになる。彼らは指標を持ってきて資金の使い道について指図してくる)

これらのコメントは、現実には一方が他方に資金依存している際に、プロジェクトにおいてオーナーシップを確立するのは容易でないことを示している。

しかしながら、以下のように、資金援助はローカル NGO の能力及び自分達の事業の強化につながっているとの指摘もなされた。

‘The way aid is provided, if on request, is clearly defined. The need, expectation, and implementation are clear and reach a mutual agreement. It can strengthen our capacity’.

(必要に応じて資金の提供方法は明確に定義できる。プロジェクトにおけるニーズ、見込み、実施は明確で、双方が同意に達している。援助は我々の能力を強化している)

‘It facilitates my project implementations and it strengthens my enterprise’.

(援助はプロジェクトの実施を促進し、事業を強化させている)

‘We are given a free hand to implement projects according to aims and objectives. No conditions are attached’.

(目的や目標に沿って、私達はプロジェクトの実施において自由にやっている。条件はつけられていない)

これらのコメントは、現在の資金援助が活動を通してローカル NGO の能力及び自律性の強化に活かされ、プロジェクトにおけるオーナーシップの確立に寄与していることを示している。

ローカル NGO のオーナーシップにおける改善が実際になされているのかももう少し詳しく考察するために、ローカル NGO にはプロジェクトにおけるオーナーシップを確立していると思うか、また、国際 NGO にはローカル NGO はオーナーシップを確立していると思うか、聞いてみた。その結果は表 4 にある通りで、驚くことに、多くの参加者がローカル NGO のオーナーシップの確立については肯定的に捉えていた。

表 4 ローカル NGO がプロジェクトにおいてオーナーシップを確立していることについての回答者の見解 (ドナー N=3、レシピエント N=7)

	同意する	同意しない	よく分からない
ドナー	2	1	0
レシピエント	5	1	1

上記のプロジェクトにおけるオーナーシップの確立についての結果は、レシピエントが抱くドナーとの関係性における認識の結果 (表 1) とコンディショナリティについての結果 (表 2 & 3) と合わせると、若干の矛盾めいた印象をも受ける。つまり、ローカル NGO は資金面で国際 NGO に依存し、何人かのローカル NGO の回答者は国際 NGO を「パートナー」と言うよりはむしろ「ドナー」と見なし、今尚続くコンディショナリティがオーナーシップ確立に及ぼす影響を指摘していたにもかかわらず、彼らは、自分達のプロジェク

トにおいてオーナーシップを得ていると感じている。これは、ローカル NGO は、資金面で依存していても、プロジェクトにおけるオーナーシップを確立することができることを示唆している。以下のコメントはこうしたレシピエントの見解を示している。

‘Financially Plan Sierra Leone supports us, but we think we own our projects. Projects belong to us, and Plan Sierra Leone assists us. Plan Sierra Leone monitors and supervises our work and it

is good for outcomes’.

(財政的にプラン・シエラレオネは私達を支援しているけれど、私達は自分達のプロジェクトは自分達で管理していると思っている。プロジェクトは私達のもので、プラン・シエラレオネは私達を支援している。プラン・シエラレオネは私達の仕事をモニターし監督していて、それはいい成果につながる)

‘We plan and implement hygiene and sanitation projects and we monitor and supervise the projects for which we are registered by the government of Sierra Leone as a local NGO’.

(私達は公衆衛生改善プロジェクトを立案し実行している。シエラレオネ政府に登録したローカル NGO として、自分達でモニターしプロジェクトを監督している。)

これらのコメントから、ローカル NGO が彼らの仕事において自律性、自信、プロフェッショナルリズムを有し、一定程度国際 NGO とお互いを尊重し合う関係性にあることが分かる。

さらに、重要なこととして、ローカル NGO は国際 NGO との協働において、各種報告書の多さ

に当初当惑したものの、勤勉さ、透明性、説明責任、報告書作成における正確性と簡潔性、記録と研究の重要性、といった面での技術の習得も含め能力の強化につながっていると指摘していた。国際 NGO も、プロジェクトを通してローカル NGO の能力を活かし、高めるよう努めていると答えていた。国際 NGO は、ローカル NGO がコミュニティでニーズ・アセスメント調査を行い、社会的に弱い立場の人達の声を反映させるローカル・ニーズの特定を最大の強みと評価し、ニーズの特定においてはローカル NGO を頼っている。これらのことから、国際 NGO とローカル NGO の関係は、批判を受けてきた共通の目標と契約とで結ばれた単なる契約型の協働関係から、「良いパートナーシップ」構築へ向かう移行期にあると言うことができるのではないだろうか。真のパートナーシップは、ドナーとレシピエント双方がお互いから学び、その結果彼らのパフォーマンスの向上につながるものである。ローカル NGO は国際 NGO から資金援助を受け、国際 NGO はローカル NGO のニーズ特定を頼りにし、社会の中でも弱く支援がなかなか行き渡らない層へのアプローチが可能となる。最後に、表5は本研究の参加者に開発ブ

表5 プロジェクトのステージ別にみる南北 NGO の役割についての見解  
(ドナー N=3、レシピエント N=7)

	ドナー	レシピエント	双方
ニーズの把握	0	10 (ドナー 3 + レシピエント 7)	0
プロジェクトの立案	0	7 (ドナー 1 + レシピエント 6)	3 (ドナー 2 + レシピエント 1)
プロジェクトの実施	0	8 (ドナー 2 + レシピエント 6)	2 (ドナー 1 + レシピエント 1)
モニタリング	0	7 (ドナー 1 + レシピエント 6)	3 (ドナー 2 + レシピエント 1)
評価	3 (ドナー 3)	1 (ドナー 1)	6 (ドナー 2 + レシピエント 4)
フォローアップ	2 (ドナー 1 + レシピエント 1)	3 (ドナー 2 + レシピエント 1)	5 (レシピエント 5)
資金調達	9 (ドナー 2 + レシピエント 7)	0	1 (ドナー 1)

プロジェクトにおけるあるべき役割分担を尋ねた結果である。

本調査により、プロジェクト遂行の各ステージにおいてローカル NGO が中心的な役割を担い得ることが見て取れる。ローカル NGO のプロジェクトにおける自分達の持つ能力に関する自負とオーナーシップを感じると共に、国際 NGO がローカル NGO のプロフェッショナリズムを信用・尊重し、ローカル NGO の能力を強化し自律性を高めていく方向性を持っていることも分かった。また、今後の課題を挙げるならば、資金に関して、紛争後国であるシエラレオネは今はまだ国全体的に貧しく、ローカル NGO も国際 NGO などの資金援助を基にして組織として存続し活動を展開せざるを得ない所はあるが、徐々に力を付け、地元での寄付や職業訓練コースを通しての売上などから自分達で少しでも資金を得ていくと、オーナーシップの度合いもより高まるであろう。

## 5. 終わりに

資金力のある国際 NGO は、政府の教育改革を支援し、大規模な活動を展開している。プラン・シエラレオネは、校舎を建設・再建し、教員養成やスキルアップの機会を提供すると共に、教員 1 人当たりの児童数を一定程度抑え、教材を提供するなどして、教育環境の改善に大きく貢献している。彼らが教育現場にもたらした成果から、NGO は実践の場でいかに効果的に貢献しているかが分かる。教育現場において、一定程度整備されたインフラは必要不可欠である。特に内戦を経たシエラレオネでは、プラン・シエラレオネの活動は、教育のアクセスを始めとし、学校という教育現場の整備の強化に重要な役割を果たしている。また教育省や教育委員会の能力の強化、シラバスの改訂や印刷支援など通常は政府が担う領域にも及ぶ。これらのことから、プラン・シエラレオネは政府が責任を持つべき教育を提供するサービスを大きく補完し、同国の UPE を促進していることが分かる。この点において、シエラレオネ

の UPE は、政府と NGO との関係を以前よりも近くしたと指摘することもできる。国際 NGO が、コミュニティのニーズの特定に優れているローカル NGO と協働することによって、サービスが行き届かない層へも教育の普及に取り組むことができる。ローカル NGO は、学校や地域のコミュニティで Health club や Peace club を通した活動で健康や平和についての啓蒙活動にも取り組んでいる。このように、国際及びローカル NGO は協働することにより、異なる比較優位性を活用して、政府主導では行き届かない層にも支援を広げ、より広い地域でより効果的な活動を展開することができる。

また、本稿は、援助の関係によってローカル NGO が国際 NGO をしばしば「パートナー」と見なすことを阻み、今尚続く何らかのコンディショナリティを伴う資金援助はローカル NGO と国際 NGO の関係性及びローカル NGO のオーナーシップ確立に一定の影響を及ぼすことを明らかにした。現状としては、資金援助が、共通の目標やアプローチの共有に加えて、国際及びローカル NGO を結び付けている大きな要素であるのは明らかである。つまり、彼らの関係をなしている主要な要素の中に力関係が存在し、資金力のある方がプロジェクトにおいて、そして、ローカル NGO のオーナーシップの確立の度合いにも相応の影響力を発揮している。コンディショナリティが存在する限り、「パートナーシップ」は体裁のためだけの意味の持たない語に過ぎないであろう。パートナーシップという語の使用がドナーのレシピエントの政策や戦略を干渉しドナー主導のアプローチを覆い隠すマスクとなってはいけない。これまでの国際及びローカル NGO の単なる協働を超えた「パートナーシップ」の達成に向け、より平等な関係を作り出すことが重要である。また、ローカル NGO がオーナーシップを確立し、国際及びローカル NGO が「良いパートナーシップ」を構築する鍵は、ローカル NGO の自律性の確立と能力強化の度合いによると言える。ドナーからの資金援助はレシピエントの能力強化にも役



立つ一方で、もしそのプロジェクトが地域コミュニティのニーズよりドナーの意向が強い内容ならば、プロジェクトの成果に影響をも及ぼす。

しかし、その一方で、本稿は、ローカル NGO のスタッフが自律性、自信、専門性を身につけていき、プロジェクトにおけるオーナーシップを感じ取ってもらいたいことを強調したい。彼らがドナーと協働することは、自分達の組織のキャパシティ強化のプロセスの一環であり、ローカル NGO はこの機会を最大限に有効活用すべきである。本研究の研究対象となったローカル NGO は国際 NGO と協働しながら自らの能力を強化させ、国際 NGO もそれを支援しつつ共通の目標に向かって協働しており、これまでの単なる契約型の協働関係から、「良いパートナーシップ」へ向かう移行期であることを示している。プラン・シエラレオネはローカル NGO のキャパシティを強化し「良いパートナーシップ」を達成するべく努力している。今後ローカル NGO がさらに能力を強化させていけば、プロジェクトの立案から遂行まで一層主体性を持ち、ドナーの意向を反映したプロジェクトは減っていくであろう。ローカル NGO 主導のプロジェクトは、より地域のニーズを反映させたものである分、成果もより効果的で持続可能なものになるであろう。そのためには、本研究に参加した国際及びローカル NGO が指摘していたように、共通の目標と利益に向かっての協働、アイデア、資源、責任と意思決定の共有に加えて、相互の理解、尊重、信頼を基とした真の対話を進め、パートナーシップの構築を進めていくことが求められる。

上述したが、政府は PRSP プロセスの一環として市民社会組織の開発への参加を推進している。これは、市民社会組織、中でもローカル NGO はコミュニティに近い存在であり、開発プロジェクトの成果をコミュニティの人達に効果的に届けることができるからである。本研究は、政府の教育を提供する行・財政能力が十分でない時、補完するためにも NGO の活躍は極めて重要であることを示した。シエラレオネは、内戦を終えてまだ数

年の貧困国であり、政府ならびに地元の開発に携わる主体者の全体的な能力は未だに弱い。政府は、新しい教育システムやカリキュラム、初等教育無償化政策を導入し教育改革を進め、教育開発に取り組み、NGO は教育の普及と教育サービスの提供に大きく寄与している。しかしながら、今なお、登録はしているものの規則的に通学していない児童はたくさんおり、約 4 割の子供達は初等教育を修了していない。さらに、深刻な教育の質の低下の問題があり、教育内容ならびに教育環境、また教員養成体制の改善など、明らかに UPE 達成に向けてまだまだ取り組むべき課題は非常に多い (Nishimuko, 2010)。これもまた、今後も同国の教育開発において NGO の果たすべき役割が極めて重要であることを示唆している。

最後に、本稿では、UPE の達成に関わる国際 NGO とローカル NGO の関係性によって構築される「パートナーシップ」の在り方を検討することに力点を当てたものであって、ローカル NGO が開発仲介者として地域コミュニティの人達による参加促進の成果を取り上げる論文ではない。しかし、ローカル NGO が地道に続けている職業訓練、平和や健康に関する啓蒙活動や人権や女兒や社会的弱者の教育の重要性を訴える啓蒙活動は、コミュニティの人達の生活と人生に好影響を与える考え方や情報を提供し、社会参加につながる。コミュニティの人達が社会の一員としての自覚と権利の認識を持ち、それが生活や人生に必要な機会・選択・能力における向上を図るきっかけとなり、開発プロセスの一部にでも草の根レベルの声を反映した開発を導くよう自発的に動く時、コミュニティの人達のエンパワメント及びより持続可能な社会開発は達成されるだろう。このためにも、ローカル NGO の一層の能力強化が求められる。

補注

- 1) この貧困率は、1日の所得が1アメリカドル以下に満たない国民の割合を示している (GoSL, 2010, p.13)。
- 2) IMFによる融資を受ける際に途上国政府に課せられる制約条件であり、緊縮財政、資金凍結、インフレ抑制、変動相場制への移行など多岐に亘る。ここから転じて国際協力において、IMFに限らずドナーがレシピエントとなる途上国政府やNGOに融資や無償資金供与をする際に課す政策関与などの制約条件も一般にコンディショナリティと呼ばれている。
- 3) 2011年7月現在の為替レートは1USD = 4,275SLLである (2011年7月24日)。6割の国民が1日1ドル以下の所得で生活していることを鑑みると500,000レオンは大金であると言える。
- 4) これらは内戦でトラウマを受けた子供達の心のケアも想定した支援としての側面もある。
- 5) 下記の表は、筆者の調査による教員1人当たりの児童数と調査地域の都市部と農村部の貧困率 (GoSL, 2005, p.27) をもとに筆者が作成したものである。

6) 教員1人当たりの児童数 (教員 N=125)。

	Freetown	Bo	Moyamba	Kenema	Makeni	Total
貧困率 (都市部 - 農村部)	17.1 -70.1	59.9 -67.8	59.0 -69.0	77.5 -95.0	83.4 -90.0	54.3 -78.9
1-40	2 (7.4%)	4 (private4) (13.3%)	4 (19.0%)	0 (0%)	1 (5.0%)	11 (private4) (8.8%)
41-60	14 (51.9%)	20 (66.7%)	12 (57.1%)	1 (3.7%)	7 (35.0%)	54 (43.2%)
61-80	10 (37.0%)	5 (16.7%)	3 (14.3%)	7 (25.9%)	3 (15.0%)	28 (22.4%)
81-100	0 (0%)	1 (3.3%)	0 (0%)	5 (18.5%)	1 (5.0%)	7 (5.6%)
101-	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	14 (51.9%)	7 (35.0%)	21 (16.8%)
無回答	1 (3.7%)	0	2 (9.5%)	0	1 (5.0%)	4 (3.2%)
計	27 (100%)	30 (100%)	21 (100%)	27 (100%)	20 (100%)	125 (100%)

参考文献

- 馬橋憲男・高柳彰夫 (2007) 『グローバル問題とNGO・市民社会』 明石書店
- Bennell, P., J. Harding, and S. Rogers-Wright. 2004. *PRSP Education Sector Review*. Freetown: British Council Sierra Leone.
- Caillods, F., and J. Hallak. 2004. *Education and PRSP: A Review of Experiences*. Paris: International Institute for Educational Planning.
- Elliot, S. 1999. What Capacity building Means in a Development Context.  
[http://www.cid.org.nz/training/Resource\\_Kit\\_-\\_Capacity\\_Building.pdf](http://www.cid.org.nz/training/Resource_Kit_-_Capacity_Building.pdf) (accessed March 31, 2011)
- Farrington, Bebbington, Wellard and Lewis. 1993. *Reluctant Partners? Non-governmental Organisations, the State and Sustainable Agricultural Development*. London: Routledge.
- Fowler, A. 2000. *Civil Society, NGOs and Social Development: Chasing the Rules of the Game*. Geneva: UNRISD.
- Fyle, C. 1981. *The History of Sierra Leone*. London: Evans Brothers Limited.
- Government of Sierra Leone (GoSL). 2004. *The Education Act, 2004*.  
<http://www.sierra-leone.org/Laws/2004-2p.pdf> (accessed November 27, 2006)
- \_\_\_\_\_. 2005. *Poverty Reduction Strategy Paper*.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05191.pdf> (accessed November 27, 2006)
- \_\_\_\_\_. 2006. *Poverty Reduction Strategy Paper*.  
<http://imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr0717.pdf> (accessed October 10, 2007)
- \_\_\_\_\_. 2008. *Poverty Reduction Strategy Progress Report 2005-2007*.  
<http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/>

- Resources/SierraLeone-APR2\_PRSP(July2008).pdf (accessed December 9, 2008)
- \_\_\_\_\_. 2010. Millennium Development Goals Progress Report 2010.  
[http://www.undp.org/africa/documents/mdg/sierraleone\\_september2010.pdf](http://www.undp.org/africa/documents/mdg/sierraleone_september2010.pdf) (accessed July 20, 2011)
- Harber, C. 2002. Education, Democracy and Poverty Reduction in Africa. *Comparative Education* 38, no3: 267-276.
- Hudock, A. C. 1999. *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy?* Cambridge: Polity Press.
- IMF. 2007. *Sierra Leone: Poverty Reduction Strategy Paper – Annual Progress Report 2006*. Washington, D.C: IMF.
- King, K. and L. Buchert. 1999 *Changing International Aid to Education: Global Patterns and National Contexts*. Paris: UNESCO.
- Lewis, D. 1998. Development NGOs and the Challenge of Partnership: Changing Relations between North and South. *Social Policy and Administration* 32, no5: 501-512.
- Ministry of Education, Science and Technology (MEST). 2007. *Sierra Leone Education Sector Plan: A Road Map to a Better Future*.  
[http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Sierra%20Leone/Sierra\\_Leone\\_ESP.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Sierra%20Leone/Sierra_Leone_ESP.pdf) (accessed October 30, 2007)
- Nishimuko, M. 2007. Problems behind Education for All (EFA): the Case of Sierra Leone. *Educate* 7, no2: 19-29.  
[http://www.educatejournal.org/index.php?journal=educate&page=article&op=view&path\[\]=115&path\[\]=141](http://www.educatejournal.org/index.php?journal=educate&page=article&op=view&path[]=115&path[]=141) (accessed January 10, 2008)
- Nishimuko, M. 2009. The Role of Non-governmental Organisations and Faith-based Organisations in Achieving Education for All: the Case of Sierra Leone. *Compare*, 39(2), 281-325.
- Nishimuko, M. 2010. A Threat to Educational Quality in Sierra Leone's Education for All. In *Education, Language and Economics: Growing National and Global Dilemma*. Rotterdam: Sense Publishers: 39-51
- OECD. 2007. *Aid Effectiveness: 2006 Survey on Monitoring on the Paris Declaration*.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/58/28/39112140.pdf> (accessed March 15, 2008)
- Rao, N. and I. Smyth. 2005. *Partnerships for Girls' Education*. Oxford: Oxfam.
- Rose, P. 2007. *Supporting Non-state Providers in Basic Education Service Delivery*. Sussex: University of Sussex Centre for International Education.  
<http://www.create-rpc.org/pdf%20documents/PTA4.pdf> (accessed October 10, 2007)
- Samoff, J. 2004. 'From Funding Projects to Supporting Sectors? Observation on the Aid Relationship in Burkina Faso'. *International Journal of Educational Development*, 24: 397-427
- Slater, D. and M. Bell. 2002. 'Aid and the Geopolitics of the Postcolonial: Critical Reflections on New Labour's Overseas Development Strategy.' *Development and Change* 33, no2: 335-360.
- Smillie, I. and H. Helmich (eds.). 1999. *Stakeholders: Government - NGO Partnerships for International Development*. London: Earthscan Publication Ltd.
- Statistics Sierra Leone and ICF Macro. 2009. *Sierra Leone Demographic and Health Survey 2008*.  
[http://www.statistics.sl/reports\\_to\\_publish\\_2009/sierra\\_leone\\_demographic\\_and\\_health\\_survey\\_report\\_2008.pdf](http://www.statistics.sl/reports_to_publish_2009/sierra_leone_demographic_and_health_survey_report_2008.pdf) (accessed March 31, 2011)
- UNDP. 2003. *Human Development Report 2003*. Oxford: Oxford University Press.
- UNDP. 2010. *Human Development Report 2010*. Oxford: Oxford University Press.
- UNESCO. 2003. *National Report on the Development of Education in Sierra Leone, West Africa for the Year 2003*.  
<http://www.ibe.unesco.org/International/ICE47/english/Natreps/reports/sierraleone.pdf> (accessed February 6, 2007)
- \_\_\_\_\_. 2005. *Education for All in Africa: Paving the Way for Action*. Dakar: UNESCO.